دستورية القواعد القانونية وتراتبيتها [1]

يحيى حلوي

أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة محمد الأول بوجدة

مجلة الحقوق

في إحدى محاضراته [2] للموسم الجامعي 1999-2000 أكد أستاذنا الفاضل الدكتور الطاهر البحبوحي أن فصول دساتير المملكة تتخللها معان لا تراقبها العين المجردة، وتشخيصها يتطلب قراءة معمقة ليس فقط لما تتضمنه فقراتها وإنما لما هو موجود بين الأسطر.

هاته العبارة بقدر ما كانت جد مقتضبة بقدر ما كانت جد معبرة، شكلت منطلقا للتحفيز في التعمق وفاتحة لآفاق واسعة قد تغير عدة مفاهيم في القانون الدستوري، وبالخصوص مع دخول نص دستور المملكة لـ 28 من رجب 1432 (فاتح يوليوز 2011) [3] حيز التنفيذ.

---

1 - في الأصل، تعد هذه الورقة مداخلة تم تقديمها للمشاركة في الندوة الوطنية في موضوع: «أربع سنوات بعد دستور 2011: تقييم المسار الدستوري» بتاريخ 11 و12 دجنبر 2015 بالمحمدية المنظمة من الجمعية المغربية للقانون الدستوري وكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية –جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء– بتعاون مع مؤسسة هانس سايدل الألمانية لتكريم الأستاذ الطاهر البحبوحي.

2 - محاضرات في القانون البرلماني ألقيت على طلبة السنة الثانية لتحضير دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق (وحدة التكوين والبحث الحياة الدستورية والسياسية)

3 - هناك عدد مهم من الفقه الدستوري يعتبر أن المملكة المغربية عرفت ست دساتير أصدرت خلال السنوات المدنية الآتية: 1962-1970-1972-1992-1996-2011 والحال أن المملكة قد عرفت فقط أربع دساتير اتخذت خلال السنوات المدنية الآتية: 1962-1970-1972-2011، وما سنتي 1992 و 1996 إلا مراجعتين دستوريتين. وهناك عدة اعتبارات تدعو إلى الأخذ بهذا التوجه الأخير منها: 1 - أن كل دستور جديد ينص في الأحكام الانتقالية - عادة في الفصل الأخير منه – على نسخ الدستور السابق، إذ جاء في:

– الفصل 180 من دستور 2011:«مع مراعاة المقتضيات الانتقالية الواردة في هذا الباب، يُنسخ نص الدستور المراجع الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157، المؤرخ في 23 من جمادى الأولى 7141 (07 أكتوبر 1996).»؛

– الفصل 103 من دستور 1972:«يلغى الدستور الصادر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف رقم 177-70-1 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 (31 يوليوز 1970)»؛

– بخصوص دستور 1970 يجب الإشارة إلى الظهير المُصدر للأمر بتنفيذه هو الذي صرح في الفصل الثاني منه على أن:«يلغى الدستور الصادر الأمر بتنفيذه يوم 17 رجب 1382 (14 دجنبر 1962).».

أنظر في ذلك:

نص الدستور لـ 28 من رجب 1432 (فاتح يوليو 2011)، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91-11-1 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، ج. ر. عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص. 3600.

– دستور لـ 14 محرم 1392 (فاتح مارس 1972)، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف 061-72-1 بتاريخ 23 محرم 1392

Revue de Droit

ومن بين أهم المقتضيات الواردة في دستور المملكة للتاريخ الموافق للفاتح من يوليوز 2011 والتي تبدو في البداية سهلة الاستيعاب ما تم التنصيص عليه في الفصل 6 /فق. 3 من أنه: « تعتبر دستورية القواعد القانونية، وتراتبيتها، .... مبادئ ملزمة.». هذا المقطع من الفصل يعطي انطباعا أن أية قاعدة قانونية يجب أن تكون دستورية وتخضع لتراتبية عمودية حيث يعلوها الدستور طبقا لـ «مبدأ سمو الدستور».

وحيث إن دستور المملكة للتاريخ الموافق للفاتح من يوليوز 2011 قد تضمن عددا من القواعد القانونية، فإن الدراسة ستقتصر على البعض منها محددة في النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان (الفصل 69) والتنظيم الصادر في إطار اختصاص السلطة التنظيمية للحكومة (الفصل 72) والقانون (العادي) والقانون التنظيمي الصادرين عن البرلمان (الفصلان 71 و85) والظهير الصادر عن الملك (الفصلان 41 و 42). وأن الدراسة تهدف إلى البحث، من جهة، في ما إذا كان من واجب القاعدة القانونية التي تخضع للدستور أن تخضع أيضا لأي قاعدة قانونية أعلى منها (مبحث أول)، ومن جهة أخرى، إلى البحث في ما إذا كان من الواجب أن تتضمن كل قاعدة قانونية فقط المقتضيات الخاصة بها أم تتعداها إلى إمكانية تضمينها مقتضيات أخرى هي أصلا تدخل في مجال قاعدة قانونية أدنى منها (مبحث ثان).

(10 مارس 1972) ج.ر. عدد 3098، بتاريخ 28 محرم 1392 (15 مارس 1972)، ص.626.

- ظهير شريف رقم 1-70-177 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 (31 يوليوز 1970) بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور، ج. .ر. عدد 3013 مكرر بتاريخ 28 جمادى الأولى 1390 (فاتح غشت 1970)، ص.1930.
- الملك من خلال ظهائر إصدار الأمر بتنفيذ الدساتير يميز بين الدستور والدستور المراجع، إذ يستعمل بخصوص كل دستور جديد ظهير «بإصدار الأمر بتنفيذ نص الدستور» (2011) أو ظهير «بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور» (1970-1972). في حين يستعمل بخصوص مراجعة دستورية عبارة ظهير «بتنفيذ نص الدستور المراجع» (1996)، أو عبارة ظهير «بتنفيذ نص مراجعة الدستور» (1992). أنظر في ذلك:
- ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، ج. ر. عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص. 3600.
- ظهير شريف 1-72-061 بتاريخ 23 محرم 1392 (10 مارس 1972) بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور، ج. .ر. عدد 3098، بتاريخ 28 محرم 1392 (15 مارس 1972)، ص.626.
- ظهير شريف رقم 1-70-177 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 (31 يوليوز 1970) بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور، ج.. ر. عدد 3013 مكرر بتاريخ 28 جمادى الأولى 1390 (فاتح غشت 1970)، ص.1930.
- ظهير الشريف رقم 1-96-157 صادر 23 من جمادى الأولى 1427 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع، ج.. ر. عدد 4420 بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417 (10 أكتوبر 1996)، ص. 2282.
- ظهير شريف رقم 1-92-155 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992) بتنفيذ نص مراجعة الدستور، ج. ر. عدد 4172 بتاريخ 16 ربيع الآخر 1413 (14 أكتوبر 1992)، ص1247.
- أما بالنسبة للمجلس الدستوري المغربي، فإذا كانت جل اجتهاداته تتماشى مع الاتجاه الأول على اعتبار أنه كان يستعمل عبارة: « دستور 1992»، وكذا عبارة: « دستور 1996»، فقد استعمل في قراره رقم 2001-457 عبارة «الدستور المعدل»، مما يفيد أنه لم يستقر على حال. أنظر في ذلك أغلب قرارات المجلس الدستوري (من القرار 94-1 إلى القرار 2011-815) في مقارنتها مع القرار رقم 2001-457:
- م. د.، قرار رقم 2001-457 صادر في 92 من جمادى الآخرة 1422 (18 سبتمبر 2001)، ج. ر. عدد 4944 بتاريخ فاتح شعبان 1422 (18 أكتوبر 2001)، ص. 3547.

مجلة الحقوق
Revue de Droit

.indd 108 21/01/2017 10:05

ولإحاطة الموضوع، يمكن وضع العلاقة بين القانون وبين كل قاعدة قانونية أخرى موضوع الدراسة (النظام الداخلي - التنظيم - القانون التنظيمي - الظهير).

المبحث الأول :

دستورية وتراتبية القواعد القانونية ومدى إمكانية توغل القاعدة القانونية الأدنى في القاعدة القانونية الأعلى منها.

«دستورية القواعد القانونية وتراتبيتها» تتطلب حتما البحث في علاقة كل قاعدة قانونية بأخرى، من خلال البحث في علاقة القانون، بكل من النظام الداخلي لأحد مجلسي البرلمان والتنظيم الصادر عن الحكومة وفيما إذا كان بإمكان هذين التصرفين الأخيرين من التوغل في مجال الأول (مطلب أول)، ثم علاقته بكل من القانون التنظيمي والظهير الشريف وفي ما إذا بإمكان الأول من أن يتوغل في مجالهما (مطلب ثان).

المطلب الأول: علاقة القانون بالنظام الداخلي لأحد مجلسي البرلمان وبمجال اختصاص السلطة التنظيمية

قد يبدو منذ الوهلة الأولى أن القانون يوجد في مرتبة أدنى من النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان لعدة أسباب منها أن هذا الأخير يحال بصفة إلزامية من أجل النظر في دستوريته (الفصل 132/فق.2)، أما الأول فيحال بصفة اختيارية (الفصل 132/فق. 2) (أ-). وأن علاقة القانون بالمجال التنظيمي للحكومة هي علاقة توازي من حيث التراتبية[4] (ب-)، غير أن التعمق يفيد غير ذلك، إذ يمكن استخلاص أن:

النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان يوجد في مرتبة أدنى من القانون من خلال الدستور، وإحدى حيثيات بعض قرارات المجلس الدستوري، وبالتالي لا يمكن للأول (النظام الداخلي) أن يتوغل بالتشريع في الثاني (القانون)، ذلك أن:

النظام الداخلي لا يصوت عليه إلا المجلس الذي وضعه (الفصل 69/فق.1 من دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011)، في حين «يصوت البرلمان على القوانين» (الفصل 70/فق.2 من دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011)، كما أن «القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، والجميع، ... ملزمون بالامتثال له.» (الفصل 6/فق.1 من دستور المملكة للتاريخ

4 - لقد اعتقد بعض الفقه الفرنسي أول الأمر أن القواعد التي تتضمنها السلطة التنظيمية المنصوص عليها في الفصل 37 من دستور 04 أكتوبر 1958 توازي القواعد التي يتضمنه القانون المنصوص عليه في الفصل 34، للتوسع في ذلك أنظر:
Guy BRAIBANT, La portée de l'arrêt Syndical général des ingénieurs -Conseils, EDCE, 1962, p. 62 et s. .

Revue de Droit

الموافق لـ 2011)، ولأجل ذلك فعلى كل مجلس من مجلسي البرلمان أن لا يضع في نظامه الداخلي مقتضى مخالفا لقانون أو يدخل أصلا في مجال القانون؛

المجلس الدستوري بمناسبة نظره في النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر بالتاريخ الموافق لـ 222 نونبر 1994 أشار إلى سمو القانون عن النظام الداخلي، إذ جاء في قراره 95-52: «وعن المادة 151: حيث إن ما تضمنته هذه المادة من اتصال رئيس مجلس النواب بالوكيل العام لدى المجلس الأعلى في حالة ارتكاب أحد النواب تهجمات خطيرة أو مخالفة لضوابط الاقتراع خلال جلسة برلمانية يقتضي أن الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى له صلاحية في شؤون لم يسندها إليه القانون، ويكون لذلك غير مطابق للدستور.»[5]. ومنهيستفاد سر استعمال عبارة «نظام» «Règlement» ابتداء من دستور المملكة المراجع للتاريخ الموافق لـ [6] 1992 بدل عبارة «قانون» التي استعملت في دساتير المملكة للتاريخ الموافق لكل من 1962 1970و 1972 [7] .

مجال اختصاص السلطة التنظيمية في مرتبة أدنى من القانون من خلال الدستور، وبعض الممارسات اللاشرعية التي تطلبت من الحكومة سحب بعض من مقرراتها. الأمر الذي يستنتج منه أنه لا يمكن للأول (التنظيم) أن يتوغل بالتشريع في الثاني (القانون)، من ذلك يمكن القول إن:

- التنظيم يصدر عن الحكومة (التي تنبثق عن البرلمان وفق ما يفهم من فصول دستور المملكة ولا سيما الفصل 47 منه)، والقانون يصدر عن البرلمان الذي «يستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة» (الفصل 60)؛

---

5 - م. د.. قرار رقم 95-52 صادر في فاتح شعبان 1415 (3 يناير 1995)، ج. ر. عدد 4291 بتاريخ 23 شعبان 1415 (25 يناير 1995)، ص. 196.

6 - أنظر في ذلك الدستور المراجع في التاريخ الموافق لكل من 1992 و1996 وكذا دستور التاريخ الموافق لـ 2011:

1. الدستور المراجع لـ 6 ربيع الأول 1413 (4 سبتمبر 1992)، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 155-92-1 بتاريخ 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992)، ج.ر عدد 4172 بتاريخ 16 ربيع الآخر 1413 (14 أكتوبر 1992)، ص1247.
2. نص الدستور المراجع لـ 28 من ربيع الأول 1417 (13 سبتمبر 1996)، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 157-96-1 بتاريخ 23 من جمادى الأولى 1427 (7 أكتوبر 1996)، ج. ر. عدد 4420 بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417 (10 أكتوبر 1996)، ص. 2282.
3. نص الدستور لـ 28 من رجب 1432 (فاتح يوليو 2011)، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91-11-1 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، ج. ر. عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص. 3600.

7 - أنظر في ذلك الدساتير آتية:

1. الدستور المغربي لـ 7 دجنبر 1962، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف لـ 17 رجب 1382 (14 دجنبر 1962)، ج. ر. عدد 2616 مكرر بتاريخ 22 رجب 1382 (19 دجنبر 1962)، ص.2993.
2. دستور لـ 20 جمادى الأولى 1390 (24 يوليوز 1970)، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 177-70-1 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 (31 يوليوز 1970)، ج.ر. عدد 3013 مكرر بتاريخ 28 جمادى الأولى 1390 (فاتح غشت 1970)، ص.1930.
3. دستور لـ 14 محرم 1392 (فاتح مارس 1972)، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف 061-72-1 بتاريخ 23 محرم 1392 (10 مارس 1972) ج.ر. عدد 3098، بتاريخ 28 محرم 1392 (15 مارس 1972)، ص.626.

مجلة الحقوق Revue de Droit

.indd 110 21/01/2017 10:05

- القانون الذي يصدر عن البرلمان معفى عند صياغته من الأسانيد/البناءات les visas [8]، في مقابل ذلك، فجميع مقررات السلطة التنظيمية التي تتخذها الحكومة تستند فيها على البناءات، مما يعني أن الحكومة مقيدة في التنظيم والبرلمان سيد الموقف في التشريع؛

- لا يمكن للحكومة أن تشرع بمرسوم في مجال القانون إلا بعد حصولها على ترخيص من البرلمان أو أحد البنيات/الأجهزة التابعة له، فقد يأذن لها البرلمان (الفصل 70/فق.2) كما قد تحصل على موافقة من اللجان التي يعنيها الأمر (الفصل 81) وذلك كله وفق شروط وإجراءات محددة، وإذا أرادت أن تغير نصا تشريعيا «نافذا» بمرسوم فما عليها إلا أن تحصل - بناء على الفصلين 73 و 177 من دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011 - على موافقة من المجلس الدستوري؛

- التنظيم في غالبيته[9] يخضع لرقابة القضاء [10] أما القانون فلا يخضع إلا لرقابة القضاء الدستوري.

وقد أثبتت الممارسة توغل المجال التنظيمي في مجال القانون، من ذلك، جاء في المادة الأولى/فق. 1 و2 من القانون رقم 05-12 المتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالة وأقاليم الجهة الشرقية بالمملكة ما يلي :«تحدث مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتسمى « وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالة وأقاليم الجهة الشرقية بالمملكة .

---

8 - الأسانيد وهي في أبسط معانيها عبارة عن مجموع النصوص القانونية التي يرتكز عليها القرار في اتخاذه، ويعرفها الأستاذ جورجدوبويGeorge DUPUIS بأنها تلك «الإشارة في ديباجة القرار إلى الإجراءات التي اتخذت قبل صدور القرار سواء أكانت إخطارا سابقا أو استشارة جهة أو هيئة معينة احتراما لقاعدة حقوق الدفاع». انظر في ذلك:

George DUPUIS, Les visas opposés sur les actes administratifs, Mélanges WALINE, T.2, Paris, LGDJ, 1971, p. 407.

9 - نقول في غالبيته لأن هناك حالات فريدة من المراسيم التي لا تخضع لأية رقابة وتعد من قبيل أعمال السيدة من قبيل الفصل 104 من دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011 الذي يتطلق لمسألة حل مجلس النواب بمرسوم معلل. للمزيد من التوضيح في ذلك، أنظر:

يحي حلوي، إصدار المراسيم وفق دستور المملكة المغربية لـ 2011، دراسات وأبحاث قانونية وسياسية مهداة إلى الأستاذ القدير أحمد بنكوكوس، الطبعة الأولى، فبراير 2013، الصفحات 111- 127.

10 - جاء في الفصل 118/فق. 2 على أن :« كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا، يُمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة.»، كما جاء في المادة 9 من القانون رقم 90-41 :«استثناء من أحكام المادة السابقة تظل محكمة النقض مختصة بالبت ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز المتعلقة ب:

-المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن الوزير الأول: .....»

□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□.indd 111 21/01/2017 10:05

وتخضع الوكالة المذكورة لوصاية الوزير الأول .... ».[11]. تطبيقا لهذا القانون سوف يتخذ الوزير الأول (رئيس الحكومة) بالتاريخ الموافق لـ 21 أبريل 2006 مرسوما يحمل رقم 2-06-167 [12] تضمن عددا من المواد منها المادة الأولى التي جاء فيها :« يكون مقر وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعمالة وأقاليم الجهة الشرقية بالمملكة بالرباط .». وبالتاريخ الموافق لـ 15 نونبر 2007 اتخذ الوزير الأول (رئيس الحكمة) مرسوما يحمل رقم 2-07-1292 يتعلق باختصاصات وزير الإسكان والتعمير والتنمية المجالية تضمن عددا من المواد منها المادة الرابعة التي جاء فيها :«تفوض إلى السيد أحمد توفيق احجيرة، وزير الإسكان والتعمير والتنمية المجالية، ممارسة وصاية الدولة: - ...؛ - ...على ... وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالات[13]وأقاليم الجهة الشرقية بالمملكة المحدثة ... بالقانون رقم 05-12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-06-53 بتاريخ 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006)؛ - .... . «[14].

واضح إذن أن القانون قد منح للوزير الأول (رئيس الحكومة) ممارسة سلطة الوصاية على هذه الوكالة دون غيره، غير أن هذا الأخير فوض هذه السلطة لوزير الإسكان والتعمير والتنمية المجالية.

غير أن تفويض السلطة يحتاج إلى شروط، ومنها أن يكون لقرار التفويض سند قانوني في القاعدة القانونية التي منحت الاختصاص أو على الأقل في قاعدة قانونية أخرى توازي تلك التي منحت الاختصاص. وحيث إن القانون رقم 05-12 المتعلق بوكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعمالة وأقاليم الجهة الشرقية الذي منح للوزير الأول (رئيس الحكومة) ممارسة سلطة الوصاية على الوكالة دون أن يمنح له إمكانية تفويض هذه السلطة، فإن من شأن تنصيص المرسوم رقم 2-07-1292 الصادر عن الوزير الأول (رئيس الحكومة) على تفويض سلطة الوصاية على الوكالة أن يفيد توغل الوزير الأول (رئيس

11 - قانون رقم 05-12 يتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالة وأقاليم الجهة الشرقية بالمملكة، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-06-53 بتاريخ 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006). ج. ر. عدد 5398 بتاريخ 24 محرم 1427 (23 فبراير 2006)، ص. 495.

12 - مرسوم رقم 2-06-167 صادر 22 من ربيع الأول 1427 (21 أبريل 2006) بتطبيق القانون رقم 05-12 المتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالة وأقاليم الجهة الشرقية بالمملكة، ج. ر. عدد 5418 بتاريخ 6 ربيع الآخر 1427 (4 ماي 2006)، ص. 1113.

13 - الأصل أن الامر يتعلق بعمالة وليس بعمالات، لأن إلى حدود تلك الفترة الجهة الشرقية تتوفر فقط على عمالة واحدة وهي عمالة وجدة-أنجاد والباقي مجرد أقاليم

14 - مرسوم رقم 2-07-1292 صادر في 4 ذي القعدة 1428 (15 نوفمبر 2007) يتعلق باختصاصات وزير الإسكان والتعمير والتنمية المجالية، ج. ر. عدد 5579 بتاريخ 8 ذو القعدة 1428 (19 نوفمبر 2007)، ص. 3616.

Revue de Droit

الحكومة) بالتشريع في مجال القانون، وبسبب ذلك اتخذ الوزير الأول (رئيس الحكومة) مرسوما بالتاريخ الموافق لـ 30 يناير 2008 نسخ من خلاله المادة الرابعة من المرسوم رقم 2-07-1292 الصادر بالتاريخ الموافق لـ 25 نونبر 2007 [15].

المطلب الثاني: علاقة القانون بالقانون التنظيمي وبالظهير الشريف

قد يبدو منذ الوهلة الأولى أن القانون يوجد في مرتبة توازي القانون التنظيمي إذا تم الأخذ بالمعيار الشكلي للقاعدة القانونية على اعتبار أن التصرفين معا يصدران عن البرلمان. وأن لا علاقة للقانون بالظهير على اعتبار أن لكل منهما مجاله الخاص به، غير أن التعمق يفيد غير ذلك، إذ يمكن:

أ – التأكيد على أن القانون يوجد في مرتبة أدنى من القانون التنظيمي من خلال الدستور، وبعض قرارات المجلس الدستوري، وبالتالي لا يمكن للأول (القانون) أن يتوغل بالتشريع في الثاني (القانون التنظيمي)، ذلك أنه:

- إذا كان مسلسل القانون يلتقي بمسلسل نظيره القانون التنظيمي في عدد المحطات بدءا من المبادرة التشريعية (الفصلان 78 و85)، مرورا بالتصويت من قبل مجلسي البرلمان (الفصلان 84 و85) وإصدار الأمر بتنفيذه (الفصلان 50 و85)، فيجب التركيز على أن القانون التنظيمي يحتاج في المسطرة بالإضافة إلى ذلك لعدد من الأمور التي بدونها يوصم القانون التنظيمي بعيب الإجراءات التي تؤدي إلى التصريح بعدم مطابقته للدستور (16)، فكل اقتراح قانون تنظيمي يجب أن يودع أول الأمر بمكتب مجلس النواب، وأن هذا المجلس لا يتداول في شأنه إلا بعد مرور عشرة (10) أيام، ثم إن هذا القانون يخضع للرقابة على الدستورية بصفة إلزامية (الفصل 85)، ومن حيث الموضوع، فالقانون التنظيمي يدقق في أمور ذات قيمة في نظر الدستور؛

- في التاريخ الموافق لـ 15 فبراير 2000 أحال الوزير الأول (رئيس الحكومة) على المجلس

15 - مرسوم رقم 2-08-40 صادر في 21 من محرم 1429 (30 يناير 2008) بتغيير المرسوم رقم 2-07-1292 صادر في 4 ذي القعدة 1428 (15 نوفمبر 2007) المتعلق باختصاصات وزير الإسكان والتعمير والتنمية المجالية، ج. ر. عدد 5602 بتاريخ 29 محرم 1429 (7 فبراير 2008)، ص. 404.

16 - للإشارة فقط، فجميع قرارات المجلس الدستوري تنظر في مدى احترام المشرع للمسطرة التشريعية للقانون التنظيمي المعروض عليه، سواء من حيث الشكل، أو حتى من حيث الموضوع. أنظر في ذلك على سبيل المثال:

– م. د.، قرار رقم 98-245 صادر في 26 من جمادى الأولى 1419 (18 سبتمبر 1998)، ج. ر. عدد 4626 بتاريخ 9 جمادى الآخرة 1419 (فاتح أكتوبر 1998)، ص. 2662.

– م. د.، قرار رقم 98-250 صادر في 3 رجب 1419 (24 أكتوبر 1998)، ج. ر. عدد 4641 بتاريخ 4 شعبان 1419 (23 نوفمبر 1998)، ص. 3243.

Revue de Droit مجلة الحقوق

الدستوري القانون رقم 97-15 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، من أجل البت في مدى دستورية أحكام المادة 142 منه لدستور المملكة المراجع للتاريخ الموافق لـ 1996. لقد كانت المادة 142 منه هذا القانون تتضمن فقرتين الأولى كانت تنص على أنه :«يعتبر في حالة التنافي لممارسة مهمة رسمية أو تمثيلية كل من لم يؤد ديونا عمومية مستحقة عليه بمقتضى سند تنفيذي، والتي ليست موضوع منازعة». فإذا أخذنا بهذه الفقرة في مفهومها سيتبين أن كل من يمارس مهمة تمثيلية سواء في المجالس الترابية أو الغرف المهنية أو حتى في أحد مجلسي البرلمان فيوجد في حالة تنافي، والحال أن دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 1996 كان ينص في الفصلين 37/فق.2 و38/فق.2 منه على أن حالة التنافي المتعلقة سواء بعضوية مجلس النواب أو بعضوية مجلس المستشارين تحدد بقانون تنظيمي، الأمر الذي يفيد أن القانون رقم 97-15 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية قد توغل – في هذا الجانب – في اختصاص القانون التنظيمي لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، وهو ما كشفه المجلس الدستوري في قراره رقم 2000-382 بقوله: «حيث إن أحكام الفقرة الثانية من الفصل 37 من الدستور تنص على أن أحوال التنافي المتعلقة بعضوية مجلس النواب تحدد بقانون تنظيمي وأن الفقرة الثانية من الفصل 38 من الدستور تتضمن أحكاما مماثلة بالنسبة للعضوية بمجلس المستشارين؛ وحيث إنه يبين من الاطلاع على أحكام المادة 142 المعروضة على أنظار المجلس الدستوري وعلى باقي مواد القانون رقم 97-15 المومأ إليه أعلاه أنها لم تستثن من نطاق المهمات التمثيلية المصرح بتنافي مزاولتها مع صفة الشخص الذي لم يؤد ديونا عمومية مستحقة، عضوية كل من مجلسي النواب والمستشارين؛ وحيث إن أحكام المادة 142 السالفة الذكر تكون بورودها في قانون عادي مخالفة للدستور»[17].

ب – استخلاص أن القانون في مرتبة أدنى من الظهير من خلال الدستور، وإن كانت بعض الممارسات الشاذة تفيد توغل الأول (القانون) في الثاني (الظهير)، ذلك أن:

– دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011 قد ميز بين الملك والبرلمان وإن أفرد لكل منهما بابا خاصا به، فقد مكن للأول (الملك) الباب الثالث، في حين خص للثاني (البرلمان[18]) الباب الرابع، كناية على أهمية الأول عن الثاني؛

17 - م. د.، قرار رقم 2000-382 صادر في 8 ذي الحجة 1420 (15 مارس 2000)، ج. ر. عدد 4786 بتاريخ 8 محرم 1421 (13 أبريل 2000)، ص. 661.

18 - منذ دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011 أصبح المجلس الدستوري يعنون الباب بـ «السلطة التشريعية» على عكس الدساتير السابقة التي كانت تعنونه بـ «البرلمان».

مجلة الحقوق Revue de Droit

□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□.indd 114 21/01/2017 10:05

- إن أهمية الأول (الملك) عن الثاني (البرلمان) لا تظهر من خلال الهندسة الدستورية، إنما تتعداه لمضامين هذه القواعد، وأهم هذه المضامين أنه إن كان «**يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين؛ ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة**» (الفصل 60)، فإن «**الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى**» (الفصل 42)؛

- هناك حالات كثيرة تفيد توغل القانون وحتى القانون التنظيمي في مجال الظهير، من ذلك مثلا:

- في ظل دستور المملكة المراجع للتاريخ الموافق لـ1996 نص الفصل 31/فق.2 منه على أن للملك: «... **جق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق**»، ولم يقيد الدستور المراجع الملك بأي إجراء في التعيين، باستثناء إخضاع ظهير التعيين للتوقيع بالعطف من قبل الوزير الأول (رئيس الحكومة)، وهذا ما يستفاد - بمفهوم المخالفة - من الفصل 29 من دستور المملكة المراجع للتاريخ الموافق لـ1996. وتطبيقا لذلك فقد أصدر الملك ظهيرا شريفا تحت رقم 205-99-1 يتعلق بسلطة التعيين في الوظائف حدد في المادة 2/فق.2 منه قائمة الدرجات والمناصب العليا التي تعين بظهير[19]، غير أن المادة 4/فق.3 من القانون رقم 00-73 القاضي بإحداث وتنظيم مؤسسة محمد السادس للنهوض بالأعمال الاجتماعية للتربية والتكوين قد نصت من أن: «**يعين رئيس المؤسسة وفقا لأحكام الفصل 30 من الدستور**»[20]، الأمر الذي يفيد أن المشرع المغربي أضاف هذا المنصب إلى قائمة المعينين بظهير المحددة في المادة 2 من الظهير الشريف رقم 205-99-1، وفي الإضافة تتميم للظهير وفي التتميم توغل القانون في مجال الظهير.

- في ظل دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011 صوت البرلمان على مشروع قانون تنظيمي رقم 12-128 تضمن عددا من المواد منها المادة 29 التي كانت تنص على أن الأمين العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يعين بمرسوم، غير أن المجلس الدستوري اعتبر بأن هذه المادة غير مطابقة للدستور ومستنتجا بأن التعيين في هذا المنصب لا يتم « إلا من طرف سلطة أعلى تتمثل في الملك رئيس الدولة »[21]، الأمر الذي يستفاد منه أن

19 - ظهير شريف رقم 205-99-1 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1420 (29 سبتمبر 1999) بتفويض سلطة التعيين، ج. ر. عدد 4734 بتاريخ 4 رجب 1420 (14 أكتوبر 1999)، ص. 2512.

20 - قانون رقم 00-73 يقضي بإحداث وتنظيم مؤسسة محمد السادس للنهوض بالأعمال الاجتماعية للتربية والتكوين، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 197-01-1 بتاريخ 11 من جمادى الأولى 1422 (فاتح أغسطس 2001، ج. ر. عدد2926 بتاريخ 26 جمادى الأولى 1422 (16 أغسطس 2001)، ص. 2322.

21 - م. د.، قرار رقم 14-932 م.دصادر في 28 من ربيع الأول 1435 (30 يناير 2014)، ج. ر. عدد 6229 بتاريخ 10 ربيع الآخر 1435 (10 فبراير 2014)، ص. 2535.

المشرع المغربي قد نزع اختصاصا من الملك ومنحه للحكومة بقانون تنظيمي، وفي ذلك توغل القانون التنظيمي في مجال الظهير.

المبحث الثاني:
دستورية وتراتبية القواعد القانونية وإمكانية تدخل القاعدة القانونية الأعلى في القاعدة القانونية الأدنى منها.

إذا كان دستور المملكة قد تطرق لتدرج القواعد القانونية، وثبت أن لكل قاعدة قانونية مجالها الخاص بها، وأن لا يمكن لأي قاعدة قانونية أدنى أن تتوغل في مجال قاعدة أعلى منها، ففي مقابل ذلك يطرح التساؤل في ما إذا كان بإمكان القاعدة الأعلى أن لا تتدخل في مجال القاعدة الأدنى منها. وعليه يمكن ملامسة هذه المسألة من خلال ربط علاقة القانون مع كل من النظام الداخلي لأحد مجلسي البرلمان والتنظيم الصادر عن الحكومة (مطلب أول)، ثم ربطه مع القانون التنظيمي والظهير الشريف (مطلب ثان).

مما جاء في حيثيات قراره ما يلي: «حيث إن هذه المادة تنص في فقرتها الأولى على أن الأمين العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يعين بمرسوم؛

وحيث يستفاد من الفقرة الثانية من نفس المادة، وكذا من المادة 30 الموالية، أن الأمين العام يتخذ جميع التدابير اللازمة لتحضير وتنظيم أعمال المجلس، ويعتبر مسؤولا عن مسك وحفظ بياناته وتقاريره وملفاته ومستنداته، كما أنه يحضر اجتماعات مكتبه ومداولات الجمعية العامة، ويقوم بتحضير مشروع ميزانيته؛

وحيث إنه، لئن كان الدستور لا ينص صراحة على استقلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على غرار مؤسسات أخرى، فإنه بإفراده لهذا المجلس باباً خاصا هو الباب الحادي عشر، وإسناده تحديد قواعد تأليفه وتنظيمه وصلاحياته وكيفيات تسييره إلى قانون تنظيمي، وتنصيصه على أن للحكومة ولمجلس النواب ومجلس المستشارين أن يستشيروه في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي، كما له أن يدلي برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة وفقا لأحكام الفصلين 151 و152 من الدستور، إنما يهدف من وراء ذلك إلى إحداث مؤسسة مؤهلة لتقديم آراء وتحليلات موضوعية محايدة ومجردة، من شأنها تنوير كل من الحكومة والبرلمان بخصوص القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛

وحيث إنه بدون توفر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على الاستقلال عن الجهات الدستورية التي تطلب رأيه، تنتفي الغاية التي من أجلها نص الدستور على إحداثه؛

وحيث إن استقلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مؤسساتيا، بناء على ما سبق، وبما يترتب عليه من استقلال إداري ومالي، يجعله مؤسسة لا تخضع لا للسلطة الرئاسية للحكومة ولا لوصايتها، مما يحول دون اعتباره مجرد إدارة موضوعة تحت تصرفها شأن سائر الإدارات العمومية التي يشير إليها الفصل 89 من الدستور، الأمر الذي يكون معه ما ينص عليه الفصل 91 منه من أن رئيس الحكومة يعين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، لا ينطبق على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛

وحيث إنه، تأسيسا على ما سبق بيانه، فإن الأمين العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لا يمكن تعيينه إلا من طرف سلطة أعلى تتمثل في الملك رئيس الدولة، وهو ما يجعل الفقرة الأولى من المادة 29 من القانون التنظيمي المعروض على نظر المجلس الدستوري غير مطابقة للدستور؛».

Revue de Droit

المطلب الأول: علاقة القانون بالنظام الداخلي لأحد مجلسي البرلمان وبمجال اختصاص السلطة التنظيمية

قد يبدو منذ الوهلة الأولى أن مجال القانون محدد وأنه لا يمكن له التدخل في مجال النظام الداخلي لأحد مجلسي البرلمان (أ-) أو في مجال اختصاص السلطة التنظيمية (ب-)، غير أن الممارسة قد تثبت غير ذلك.

أ - ففي التاريخ الموافق لـ 15 يوليوز 2004 أحال السيد الوزير الأول (رئيس الحكومة) القانون رقم 01-17 المتعلق بالحصانة البرلمانية وذلك من أجل فحص دستوريته، وبالتاريخ الموافق 12 غشت 2004 أصدر المجلس الدستوري قراره رقم 2004-586 [22]، وبعدما سطر في إحدى حيثيات قراره أن القانون رقم 01-17 المتعلق بالحصانة البرلمانية «ورد في شكل قانون عادي ضمن المجال الذي حددته المادة 46 من الدستور»، برر بأن المادة الرابعة التي تعرضت إلى تحديد الآجال التي يتعين مراعاتها في المداولة والبت في شأن طلب الإذن، بسبب: «...أن تحديد هذه الآجال، الذي يعكس العلاقة بين البرلمان والحكومة بواسطة وزير العدل، ليس من الأمور التي يمكن اعتبارها من السير الداخلي المحض لمجلسي البرلمان والتي تختص بها أنظمتها الداخلية»، ومن تم استنتج المجلس الدستوري أن «نشر القانون المعروض على نظر المجلس الدستوري، سيؤدي إلى تعويض الآجال المحددة في النظامين الداخليين لكل من مجلسي البرلمان بالآجال الواردة في هذا القانون».

ب - كما أن الفصل 73 من دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011 الذي ينص على أنه: «**يمكن تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم، بعد موافقة المحكمة الدستورية، إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها.**» يفيد حتما أنه ليس هناك ما يمنع القانون أو حتى القانون التنظيمي من التدخل في المجال التنظيمي، إذا علمنا أن المجلس الدستوري أقحم في عداد «النصوص التشريعية» عددا من القواعد القانونية بما فيها القانون والقانون التنظيمي وذلك حسب منطوقي قرارين له - على التوالي- هما القرار رقم 99-280 والقرار رقم 2000-408، إذ يستفاد من:

- قراره رقم 99-280 [23] أن السيد الوزير الأول (رئيس الحكومة) تقدم بالتاريخ الموافق

22 - م. د.، قرار رقم 2004-586 صادر في 24 من جمادى الآخرة 1425 (11 أغسطس 2004)، ج. ر. عدد 5246 بتاريخ 23 رجب 1425 (9سبتمبر 2004)، ص.3334.

23 - م. د.، قرار رقم 99-280 صادر في 7 ذي القعدة 1419 (24 فبراير 1999)، ج. ر. عدد 4674 بتاريخ 29 ذي القعدة 1419 (18 مارس 1999)، ص. 596.

□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□.indd 117 21/01/2017 10:05

10 فبراير 1999 إلى المجلس الدستوري بطلب يهدف من خلاله التصريح بأن أحكام الفقرة الأولى من المادة الثانية من القانون رقم 20.88 المتعلق بإحداث الوكالة الحضرية لأكادير[24] لا تدخل في مجال القانون بالرغم من ورودها في نص تشريعي من حيث الشكل بل يشملها اختصاص السلطة التنظيمية، الأمر الذي جعل المجلس الدستوري يلجأ إلى أسلوب التجريد من الطابع التشريعي المنصوص عليه في الفصل 48 من دستور المملكة المراجع للتاريخ الموافق لـ 1996. وبالتاريخ الموافق لـ 24 فبراير 1999 أصدر المجلس الدستوري قراره تحت رقم 99-280 قرر في منطوقه (ضمنيا) بقبول طلب تجريد القانون من صبغته التنظيمية، الذي يستنتج منه أنه ليس هناك ما يمنع القانون بالتدخل بالتنظيم في مجال اختصاص السلطة التنظيمية؛

- قرار المجلس الدستوري رقم 2000-408 [25]، أن الوزير الأول (رئيس الحكومة) قد أحال بالتاريخ الموافق لـ 23 غشت 2000 على المجلس الدستوري رسالة يطلب بمقتضاه منه التصريح بأن الأحكام المضمنة في جزء من كل من المادتين 38 و 39 من القانون التنظيمي رقم 97-32 المتعلق بمجلس المستشارين لا تدخل في مجال القانون، بالرغم من ورودها في نص تشريعي من حيث الشكل، بل تندرج ضمن اختصاصات السلطة التنظيمية، وبالتالي يمكن تغييرها بمرسوم. وقد قضى المجلس الدستوري في منطوق قراره «**برفض الطلب**» بسبب سبق بته في مطابقة أحكام القانون التنظيمي للدستور، الذي منه يستفاد منه ضمنيا أنه يقبل الطلب وينظر فيه من حيث الموضوع شريطة عدم سبق بته في مطابقة القانون التنظيمي للدستور، والقول بذلك معناه أنه ليس هناك ما يمنع القانون التنظيمي من أن يتدخل بالتنظيم في مجال اختصاص السلطة التنظيمية.

المطلب الثاني: علاقة القانون بالقانون التنظيمي وبالظهير الشريف

قد يبدو منذ الوهلة الأولى أن مجال كل من الظهير والقانون التنظيمي والقانون محددوأنه

24 - لقد تم التصويت على مشروع القانون رقم 88-20 متعلق بالوكالة الحضرية لأكادير في دورة أكتوبر من السنة التشريعية 1989-1990، وبالتاريخ الموافق لـ 9 نونبر 1992 أصدر الملك الأمر بتنفيذه بظهير شريف. أنظر في ذلك:

- قانون رقم 88-20 متعلق بإحداث الوكالة الحضرية لأكادير، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 225-89-1 صادر في 13 من جمادى الأولى 1413 (29 نونبر 1992)، ج. ر. عدد 4184 بتاريخ 21 جمادى الآخرة 1413 (16 ديسمبر 1992)، ص. 1755.

- ظهير شريف رقم 225-89-1 متعلق بتنفيذ القانون رقم 88-20 المتعلق بإحداث الوكالة الحضرية لأكادير، صادر في 13 من جمادى الأولى 1413 (29 نونبر 1992)، ج. ر. عدد 4184 بتاريخ 21 جمادى الآخرة 1413 (16 ديسمبر 1992)، ص. 1755.

25 - م. د.، قرار رقم 2000-408 صادر في 28 من جمادى الأولى 1421 (29 أغسطس 2000)، ج. ر. عدد 4832 بتاريخ 22 جمادى الآخرة 1421 (21 سبتمبر 2000)، ص. 2454.

Revue de Droit

لا يمكن الثاني التدخل في الثالث (أ-)، كما لا يمكن للأول التدخل في الثاني والثالث (ب)، غير أن التعمق في التحليل قد يثبت غير ذلك، إذ:

أ - لا شيء يمنع القانون التنظيمي من التدخل في مجال القانون، والمجلس الدستوري يجيز هذه الإمكانية مستعملا في ذلك عبارة «**ليس فيها ما يخالف الدستور**»، من ذلك، مثلا[26]،في ظل دستور المملكة المراجع للتاريخ الموافق لـ 1996 حيث كان ينص الفصل 37/ فق. 2 منه على أن:«...**يبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب ونظام انتخابهم وشروط القابلية للانتخاب وأحوال التنافي ونظام المنازعات الانتخابية.**»، صوت مجلس النواب (في دورة استثنائية منعقدة بالتاريخ الموافق لـ 17 غشت 1997 [27]) على مشروع قانون تنظيمي رقم 31-97 المتعلق بمجلس النواب، ودخل حيز النفيذ بعد صدور الأمر بتنفيذه ونشره بالجريدة الرسمية (النشرة العامة). وبالتاريخ الموافق لـ2006 أعدت الحكومة مشروع قانون تنظيمي حمل رقم 06-50 يقضي بتتميم القانون التنظيمي رقم97 -31 المتعلق بمجلس النواب حيث تضمن مادتين، الأولى تضيف ضمن القانون التنظيمي بابا جديدا يحمل رقم 3 مكرر بعنوان «**التصريح بالممتلكات**». والثانية تحدد الأحكام الانتقالية. وبالعودة لدستور المملكة المراجع يتبين ما يلي:

- ليس هناك في الفصل 37/فق 2 ما يفيد أن القانون التنظيمي لمجلس النواب يتضمن التصريح بالممتلكات ولو بشكل ضمني، الأمر الذي يفيد أن هذه المقتضيات تنظم بقانون؛

- أن المشرع المغربي قد سبق له (بالتاريخ الموافق لـ 13 أبريل 1992)أن صوت على مشروع قانون حسب عنوانه ومضمونه يدعو أعضاء مجلس النواب إلى الإقرار بالممتلكات

26 - يمكن أضافة مثال آخر في الموضوع، مفاده أنه في ظل دستور المملكة المراجع للتاريخ الموافق لـ 1996 صوت البرلمان على مشروع قانون رقم 97-7 يتعلق بمدونة الانتخابات، حيث كان يتضمن 298 مادة مضمنة في خمس أقسام، ومباشرة بعد الاستفتاء الدستوري للتاريخ الموافق للفاتح من يوليوز 2011 صوت البرلمان على مشروع قانون تنظيمي رقم 11-59 يتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، تضمن عددا من المواد منها المادة 162 التي نسخت كل المواد المضمنة في الأجزاء الآتية من القانون رقم 97-7 المتعلق بمدونة الانتخابات: الثاني والثالث والرابع من القسم الثالث. أنظر في ذلك:

- قانون رقم 97-9 متعلق بمدونة الانتخابات، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 83-97-1 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997). ج. ر. عدد 4470 بتاريخ 24 من ذي القعدة 1417 (3 أبريل 1997)، ص. 570.

- قانون تنظيمي رقم 11-59 يتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 173-11-1 بتاريخ 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011).ج. ر. عدد 5997 مكرر بتاريخ 25 من ذي الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011)، ص. 5537.

27 - أنظر في ذلك ظهير إصدار الأمر بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 97-31:

ظهير شريف رقم 185-97-1 صادر في فاتح جمادى الأولى 1418 (4 سبتمبر 1997) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 97-31 المتعلق بمجلس النواب، ج. ر. عدد 4516 بتاريخ 8 جمادى الأولى 1418 (11 سبتمبر 1997)، ص. 3494.

.indd 119 21/01/2017 10:05

العقارية والقيم المنقولة التي يملكونها أو يملكها أولادهم القاصرين[28]، الأمر الذي يستفاد منه أن القانون التنظيمي رقم 06-50 يقضي بتتميم القانون التنظيمي رقم 97-31 المتعلق بمجلس النواب قد نسخ كل المقتضيات المتعلقة بمجلس النواب الواردة في القانون رقم 92-25؛

– أن القانون التنظيمي نص على نسخ ضمني للقانون رقم 92-25، ويستفاد ذلك من المادة الثانية منه/فق. 3، مما جاء فيها :«**على كل عضو مجلس النواب الذي سبق له قبل اكتساب صفته البرلمانية أن صرح بممتلكاته وفقا لنظام آخر للتصريح، أن يصرح بممتلكاته وفقا لأحكام هذا القانون**».

ب – لا شيء يمنع الظهير من التدخل في مجال كل من القانون التنظيمي القانون ولو في ظل الفترات العادية. والممارسة أثبتت ذلك في عدة مناسبات، من ذلك مثلا بالتاريخ الموافق لـ 31 غشت 2002 حيث كانت أوضاع المؤسسات الدستورية عادية، بما فيها البرلمان الذي كان قائما يمارس حقه في التشريع والمراقبة، اتخذ الملك ظهيرا شريفا يحمل رقم 212-02-1 يقضي بإحداث الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري[29].

– تدخل الظهير الشريف رقم 212-02-1 في مجال القانون التنظيمي يظهر من خلال قراءة معمقة لبعض مقتضيات الظهير وربطها ببعض مقتضيات دستور المملكة المراجع للتاريخ الموافق لـ 1996، إذ نصت المادة 7 من هذا الظهير:«**لا يجوز الجمع بين مهام العضوية في المجلس الأعلى للاتصال السمعي وبين أي انتداب انتخابي** ....» . ويدخل في عداد «**انتداب انتخابي**» عضوية أعضاء مجلسي البرلمان. وبالنتيجة لا يجوز الجمع بينالعضوية في الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري مع العضوية في أحد مجلسي البرلمان. غير أن الفصل 37/فق.2 من دستور المملكة المراجع للتاريخ الموافق لـ 1996 قد نص على أن : «... **يبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب .... وأحوال التنافي** .....»، وأنالفصل 38/فق.2 منه قد نص على أن :«... **يحدد بقانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس المستشارين .... وأحوال التنافي** .....»، وبالنتيجة فإن ما حدده كل من القانون التنظيمي رقم 31-97 المتعلق بمجلس النواب والقانون رقم 97–32 المتعلق بمجلس المستشارين من أحوال التنافي قد تم تتميمه ضمنيا بمقتضى المادة 7 من الظهير الشريف رقم 212-02-1، ومن خلال ذلك يستفاد أن الظهير تدخل في مجال القانون التنظيمي.

28 - قانون رقم 92-25 بإقرار موظفي ومستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وأعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب ومجالس الجماعات المحلية والغرف المهنية بالممتلكات العقارية والقيم المنقولة التي يملكونها أو يملكها أولادهم القاصرون، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 143-92-1 بتاريخ 12 من جمادى الآخرة 1413 (7 ديسمبر 1992) ج. ر. عدد 4184 بتاريخ 12 رجب 1413 (6 يناير 1993)، ص. 10.

29 - ظهير شريف رقم 212-02-1 صادر في 22 جمادى الآخرة 1423 (31 أغسطس 2002) يقضي بإحداث الهيئة العليا للاتصال السمعي- البصري، ج. ر. عدد 5035 بتاريخ 24 جمادى الآخرة 1423 (2 سبتمبر 2002)، ص. 2541.

– تدخل الظهير الشريف رقم 212-02-1 في مجال القانون يظهر من خلال قراءة مجمل مواده التي ترتبط بجانب مهم من حقوق وحريات الأفراد والجماعات التي تعد من مجالات اختصاص البرلمان، إذ نص الفصل 46 من دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 1996: «**يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة في الدستور بفصول أخرى من الدستور بالتشريع في الميادين الآتية : -الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من هذا الدستور؛** -... .». لأجل ذلك، صوت بالتاريخ الموافق لـ 20 يوليوز 2016 البرلمان على مشروع قانون رقم 15-11 يتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري[30]، ودخل حيز التنفيذ بعد إصدار الأمر بتنفيذه ونشره بالجريدة الرسمية (النشرة العامة)[31]، وقد جاء في المادة 31/فق. 1 منه:« **تدخل أحكام هذا القانون حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، وتنسخ وتعوض أحكام الظهير الشريف رقم 212-02-1 الصادر في 22 من جمادى الآخرة 1423 (31 أغسطس 2002) القاضي بإحداث الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري كما وقع تغييره وتتميمه.**»، وهو ما يفيد أن الظهير تدخل في التاريخ الموافق لـ 31 غشت 2002 في مجال القانون وأن هذا الأخير استعاد مجاله عند لحظة نسخ الظهير.

ويمكن تبرير سند تدخل الظهير في كل من مجال القانون التنظيمي والقانون في كون أن هذين التصرفين الأخيرين يصدران عن البرلمان بالتصويت (الفصلان 84 و 71) الذي «...**يستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة**»، فإن وجدنا من هو «الممثل الأسمى للأمة» (الفصل 19 من الدساتير السابقة) أو الممثل الأسمى للدولة (دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011)، فليس هناك ما يمنعه من ممارسة المهام المحددة له في الدستور وبالموازاة مع ذلك إصداره لظهائر تدخل في مجال كل من القانون التنظيمي والقانون.

وحيث إنه بإمكان الملك أن يتدخل بالتشريع في مجال كل من القانون التنظيمي والقانون ولا تعد مخالفة دستورية، وحيث إنه بإمكان البرلمان أن يتدخل بالتنظيم في مجال اختصاص السلطة التنظيمية ولا تعد مخالفة دستورية، فليس هناك ما يمنع الملك من أن يتدخل بالتنظيم في مجال اختصاص السلطة التنظيمية، ولقد أثبتت الممارسة ذلك في عدد مهم من الظهائر الشريفة منها، أنه بالتاريخ الموافق لـ 4 دجنبر 2003 أصدر الملك ظهير شريف

30 - لقد تم التصويت على مشروع القانون رقم 15-11 المتعلق بإعادة تنظيم الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري بمجلس المستشارين وبمجلس النواب على التوالي في التاريخ الموافق لـ 16 و 20 يوليوز 2016، وقد تم التوصل إلى هذه المعطيات بالعودة إلى الموقع الرسمي للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني (تم ولوج الموقع بتاريخ 04 غشت 2016) http://www.mcrp.gov.ma/

31 - أنظر في ذلك: قانون رقم 15-11 يتعلق بإعادة تنظيم الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 123-16-1 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)، ج. ر. عدد 6502 بتاريخ 20 ذو الحجة 1437 (22 سبتمبر 2016)، 6810.

.indd 121 21/01/2017 10:05

يحمل رقم 1.03.193 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية[32]،لم يقتصر هذا الظهير الشريف بتنظيم المديريات التابعة للوزارة إنما فصل حتى في الأقسام والمصالح التابعة للأقسام. ومع نهاية التاريخ الموافق لسنة 2009 - وفي إطار دينامية القطاعات الوزارية المستجيبة لتطلعات البرامج الحكومية- تم التفكير في تغيير وتتميم عدد من الأقسام والمصالح، فثبت للوزارة المكلفة بالأوقاف والشؤون الإسلامية أن ذلك يدخل في مجال السلطة التنظيمية لها بالرغم من ورودها في شكل ظهير شريف، فغيرتها وتممتها بقرار بعد حصولها على موافقة الملك، وهذا ما يستفاد من قرار وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم 09-2836 الصادر بالتاريخ الموافق لـ 18 يناير 2010 الذي جاء في ديباجته (الأساس القانوني) العبارة الآتية: «**بناء ... على رسالة الديوان الملكي رقم 2663 بتاريخ 5 نوفمبر 2009 والمتضمنة للموافقة الملكية على إحداث تغييرات في الأقسام والمصالح بالإدارة المركزية لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية**»[33].

إن الطلب الذي تقدم به وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية إلى الملك يشبه تماما الطلب الذي يتقدم به رئيس الحكومة من أجل الموافقة على تغيير نص تشريعي بمرسوم المنصوص عليه في الفصل 73 من دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011، كما أن «الموافقة الملكية» تفيد حتما على أن الملك وافق على تجريد نص الظهير الشريف المتخذ بناء على الفصل 19 من دستور المملكة المراجع للتاريخ الموافق لـ 1996 من صبغته، وهذا كله يفيد أنه ليس هناك ما يمنع من إمكانية الظهير من التدخل بالتشريع في مجال القانون ومن إمكانيته التدخل بالتنظيم حتى في مجال اختصاص السلطة التنظيمية سواء أكانت هذه السلطة تابعة لرئيس الحكومة أو لأي عضو من أعضاء الحكومة.

Revue de Droit

32 - ظهيرشريف رقم1.03.193 الصادر في 9 شوال 1424 (4 ديسمبر 2003) في شأن اختصاصات وتنظيم وزراة الأوقاف والشؤون الإسلامية، ج. ر. عدد 5172 بتاريخ فاتح ذي القعدة 1424 (25 ديسمبر 2003)، ص. 4389.

33 - قرار لوزير الأوقاف والشؤون الاسلامية رقم 09-2836 صادر في 2 صفر 1431 (18 يناير 2010) بغيير وتتميم أقسام ومصالح المديريات المركزية التابعة لوزارة الأوقاف والشؤون الاسلامية، ج. ر. عدد 5814 بتاريخ 3 ربيع الأول 1431 (18 فبراير 2010)، ص. 533.

مجلة الحقوق

الخاتمة

إن القراءة الحرفية للفصل 6/فق. 3 من دستور المملكة للتاريخ الموافق لـ 2011 التي تتطرق لدستورية ولتراتبية القواعد القانونية تعطي انطباعا أن لكل قاعدة قانونية مجالها الخاص بها، غير أن الممارسة واجتهادات المجلس الدستوري تثبتان أنه وإن كان لا يمكن لقاعدة قانونية أدنى أن تتوغل بالتشريع في مجال قاعدة قانونية أعلى منها، فـ «**ليس فيها ما يخالف الدستور**» إن تدخلت قاعدة قانونية أعلى في قاعدة قانونية أدنى منها. الأكيد أن ما كان يشير إليه أستاذنا الفاضل الدكتور **الطاهر البحبوحي** في محاضراته من أن فقرات دستور المملكة تتخللها معان لا تراقبها العين المجردة قد وجدت صداها في هذا الشق من التحليل.

Revue de Droit